

## **REFORMASI BIROKRASI LOKAL (Studi Kasus di Sekretariat Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan)**

*Reformation of Local Bureaucracy (A Case Study at the Regional Secretariat of the South Central Timor Regency)*

Nikson D.E. Nomleni<sup>1</sup>, Cornelis Lay<sup>2</sup>, dan Mashuri Muschab<sup>3</sup>

*Program Studi Ilmu Politik*

*Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

### **ABSTRACT**

The principles of modern bureaucracy are basically identical to those of the modern management. Some of the principles are having the ability to have professional, learning process; and establishing good partnership with private organizations. This means the change toward creating modern bureaucracy can be undertaken through the improvement of professionalism.

In the efforts of undertaking the bureaucratic duties which must be performed by the Regional Secretariat of the South Central Timor Regency, the bureaucratic change must not only touch the regulations, but, most essentially it encompasses the pattern of thoughts and attitude of the regional government apparatus in order that they are able to adapt to and apply the basic principles of the reformed bureaucracy which is based on the pattern of good governance implementation with public interest orientation.

This research is basically a qualitative research in which it collects descriptive data about the influence of education, competence, and socio-cultural factors upon the regional bureaucratic reform at the Regional Secretariat of the South Central Timor Regency.

The research results show that the bureaucratic reform at the Regional Secretariat of the South Central Timor Regency has not been optimally carried out yet. The cause of this paternalistic-oriented pattern of thoughts and attitude of the regional government apparatuses still become a hindrance of the bureaucratic reform process which have respects on the elements of efficiency and rationality of public services. Education is one of the factors which influences the bureaucratic reform indicates the quality of organizing a quality of public services. Competence is another factor which shows that the existing regional government apparatus have not acquire (have) adequate competence yet. Socio-cultural factor has not shown any indication of a contribution to public bureaucratic reform.

1. Staf Sekretariat Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Propinsi Nusa Tenggara Timur
2. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

To shape the local bureaucratic at the Regional Secretariat of the South Central Timor Regency, the proposed recommendations are: 1) the involvement of community members (people) and local elites is necessary, 2) the education of government apparatus needs to be improved, 3) the competence of government apparatus needs to be improved through the improvement of a fair system of recruitment, 4) the role of socio-cultural values need to be operative.

**Keywords:** *reform, bureaucracy, regional secretariat.*

## PENGANTAR

### Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah sebagai bentuk reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi isu penting dan sentral setelah terjadi gerakan reformasi yang muncul pasca krisis ekonomi moneter di Indonesia sejak pertengahan tahun 1997. Hal ini dapat dilihat melalui berbagai diskusi, seminar, maupun penggondokan peraturan perundang-undangan yang dilakukan baik oleh pihak legislatif maupun eksekutif. Semua itu dilaksanakan dengan tujuan untuk memberdayakan daerah dan di sisi lain adalah mengurangi ketergantungannya terhadap pemerintah pusat.

Langkah awal proses reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah dengan diundangkannya 2 (dua) undang-undang yang sangat penting dan bersifat strategis bagi sistem pemerintahan yang ada. Kedua undang-undang tersebut adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang pada gilirannya diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Akibat langsung dari penerapan asas desentralisasi ini adalah kesiapan pemerintah daerah untuk menata keseluruhan perangkat organisasi dan manajemen serta kemampuan untuk melakukan adaptasi terhadap perkembangan dan perubahan lingkungan eksternal agar mampu melaksanakan amanat yang diberikan rakyat kepadanya.

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak mungkin terelakkan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dan diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi suci yaitu untuk mensejahterakan rakyatnya. Sebagai tindak lanjut dari implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Timor

Tengah Selatan telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan.

Sekretariat Daerah merupakan unsur staf Pemerintah Kabupaten yang dipimpin seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati. Tugas yang harus dilaksanakan Sekretariat Daerah adalah membantu Bupati dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan Pemerintahan, Administrasi, Organisasi dan Tataaksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh Perangkat Daerah. Untuk melaksanakan tugas tersebut Sekretariat Daerah mempunyai fungsi: a) Pengkoordinasian perumusan kebijakan Pemerintah Daerah; b). Penyelenggaraan administrasi pemerintahan; c). Pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana, dan sarana pemerintah daerah. d). Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Melihat pada tugas dan fungsi Sekretariat Daerah, karenanya dapat dikatakan bahwa dalam suatu organisasi, sekretariat merupakan motor penggerak jalannya roda organisasi secara keseluruhan. Dengan kata lain, keberhasilan pelaksanaan tugas di lingkungan sekretariat daerah akan mempercepat/memperlancar penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara keseluruhan.

Tugas yang diemban oleh Setda Kabupaten Timor Tengah Selatan pada era reformasi adalah merespon tuntutan *reinventing* yang bermuara pada reformasi birokrasi lokal. Untuk itu perubahan ini semestinya menyentuh bukan hanya peraturan perundangannya, namun yang paling hakiki adalah pola pikir dan sikap mental yang dimiliki aparatur pemerintah daerah untuk mampu beradaptasi dan mampu mengaplikasikan prinsip-prinsip dasar dari reformasi birokrasi yang berasaskan pola penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang pada akhirnya berorientasi pada kepentingan publik.

### Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pengaruh faktor pendidikan, kompetensi dan sosial budaya terhadap proses reformasi birokrasi lokal di Kabupaten Timor Tengah Selatan.
2. Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Sekretariat Daerah dalam mewujudkan reformasi Birokrasi lokal di Kabupaten Timor Tengah Selatan

## KERANGKA TEORI

### Pengertian Birokrasi

Birokrasi sendiri secara etimologi berasal dari kata *bureau* yang artinya (1) kantor, terutama untuk memberi penerangan bagi umum; (2) meja tulis, cara bekerja yang serba lambat, serta menurut aturan pemerintahan dikuasai oleh pegawai negara: Birokrasi juga berarti (1) pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang diangkat tidak dipilih oleh rakyat, (2) cara pemerintahan yang sangat dikuasai kaum pegawai negeri, (3) cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat, serba menurut aturan (adat dan sebagainya) banyak liku-liku dan sebagainya (Poerwadarminta, 1976: 144). Kini dalam perkembangan bangannya birokrasi merupakan bentuk pengorganisasian masyarakat modern, yang pada hakikatnya, mengatasi masalah, melepaskan diri manusia dari ketergantungan atas cara-cara kekuasaan tradisional. Dalam lingkungan negara, birokrasi pemerintah merupakan "*bureaucratic-authority*" sedangkan dalam perusahaan swasta yang didominasi kegiatan ekonomi merupakan "*bureaucratic-management*" yang mengefektifkan dalam susunan organisasi yang dirangsang secara rasional untuk mengkoordinasikan pekerjaan dalam tugas-tugas administrasi yang berskala luas (Atmaja, 1994: 57).

Menurut Lay (2003: 51) sejarah perkembangan teori dan kajian tentang birokrasi dapat dibagi dalam dua fase. Fase pertama merupakan periode pemikiran klasik. Pemikiran klasik tentang birokrasi bisa dimulai dari Gaetano Mosca (1858-1914) yang membedakan tipe penguasaan oleh kelas penguasa ke dalam regim feodal dan regim birokratik sampai dengan pemikiran Max Weber. Weber melihat birokrasi sebagai konsekuensi dari perluasan fungsi-fungsi pemerintahan. Ia mengelompokkannya ke dalam 3 fungsi, yakni 1) Fungsi pemeliharaan wewenang atau kekuasaan yang sah, 2) Fungsi pengelolaan ekonomi, dan 3) Fungsi pemenuhan kebutuhan barang dan jasa rakyatnya.

Lay (2003: 51) selanjutnya mengemukakan bahwa agar bisa efisien dan efektif dalam menjalankan fungsi-fungsi di atas, diperlukan birokrasi dengan sepuluh ciri, antara lain adanya pembagian kerja, hirarki wewenang dan tanggung-jawab, pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi, impersonalitas hubungan serta karier.

### Reformasi Birokrasi

Thoha (1997: 52) mengatakan bahwa akhir-akhir ini perkembangan negara-negara di dunia ini semakin hari semakin maju dan modern. Perkembangan dan kemajuan ini merupakan gerakan pembaharuan dan perubahan yang melanda beberapa negara tersebut. Perubahan

perubahan yang dikenalkan itu merupakan perubahan yang cepat dan amat besar pengaruhnya terhadap pembaharuan di negara-negara lain. Pengaruh-pengaruh kekuatan teknologi, kebebasan politik, pertikaian batas-batas teritorial, rivalitas etnis, persaingan ekonomi, dan enterpreneurship masih dianggap terlalu kuat ketimbang masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik yang mempengaruhi dunia sepanjang abad ini. Sebagai pusat dari penyebab terjadinya perubahan-perubahan itu semuanya sebenarnya masih selalu berada pada faktor manusianya yakni bisa dari karyawan, dan bisa pula dari pimpinan (manajer) organisasi yang berusaha beradaptasi terhadap perkembangan dunia baru.

Dengan peranan seperti tersebut diatas, maka reformasi birokrasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan harus diarahkan pada restrukturisasi, perubahan pola pikir aparatur, dan perubahan perilaku aparatur. yang kesemuanya akan terwujud kalau didukung dengan pendidikan, kompetensi, sosial budaya dari aparatur pada Sekretariat Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan.

### 1. Restrukturisasi Kelembagaan

Lee G. Bolman Dalam Numberi (2000: 3) menjelaskan bahwa beberapa faktor yang menyebabkan suatu organisasi memerlukan penataan atau transformasi, antara lain:

#### a) Perubahan lingkungan.

Perubahan lingkungan misalnya lingkungan sosial, dari masyarakat yang pasif menjadi masyarakat yang aktif dan kritis, perlu direspons dengan bentuk organisasi yang mampu memberikan pelayanan secara cepat dan akurat. Atau krisis ekonomi yang menimpa sebuah negara, seharusnya diikuti dengan pengurangan unit-unit yang membutuhkan pembiayaan (*spending units*) dan memperkuat unit-unit yang menghasilkan dana (*earning units*).

#### b) Perubahan Teknologi

Perkembangan teknologi, misalnya di bidang teknologi informasi, akan membawa pengaruh terhadap kualitas dan besaran organisasi. Data *processing* yang dulu dilakukan secara manual oleh banyak tenaga manusia, saat ini sudah dapat dilakukan dengan mengoptimalkan sistem informasi yang *computerized* dengan sedikit manusia tetapi dengan kualitas yang lebih baik, lebih cepat, dan lebih akurat.

### c) Perkembangan Organisasi

Dengan berkembangnya proses desentralisasi maka penanganan tugas dan fungsi organisasi, akan mengakibatkan berkurangnya beban di tingkat lokal. Hal ini memerlukan *redesign* organisasi dengan merampingkan organisasi di tingkat lokal. Di samping itu, kewenangan, tanggungjawab, mekanisme kerja, dan segala aspek yang terkait perlu diatur kembali.

### d) Perubahan Kehidupan Politik

Perubahan konstelasi politik maupun rezim akan mengakibatkan perubahan harapan dan prioritas program yang harus dilaksanakan. Perubahan tersebut biasanya juga akan membawa perubahan peran para aktor politik dalam lembaga birokrasi.

### e) Perubahan Kepemimpinan

Kepemimpinan baru seringkali membawa visi baru yang berbeda dengan visi pemimpin sebelumnya. Visi tersebut, bersama dengan kebijakan lain, akan diterjemahkan menjadi misi organisasi dan akan dirumuskan ke dalam fungsi-fungsi dengan berbagai strategi pelaksanaannya, untuk kemudian disusun struktur organisasi.

## 2. Perubahan Pola Pikir

Osborne dan Gaebler dalam Tjokrowinoto (2001: 17) mengatakan bahwa organisasi publik yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien. Karena kinerjanya akan berjalan lambat dan terkesan bertele-tele. Tetapi birokrasi yang digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya akan lebih efektif dan efisien.

Osborne dan Gaebler dalam Tjokrowinoto (2001: 17) memberikan posisi yang berhadapan-hadapan antara misi dan peraturan dalam birokrasi organisasi publik. Secara ekstrim mereka memandang bahwa kedua hal tersebut merupakan pilihan, di mana pilihan terhadap salah satu aspek itu akan membawa pada penegasian aspek lainnya.

## 3. Perubahan Perilaku

Perilaku berarti tingkah laku; kelakuan; perbuatan (Poewadarminta, 1976: 738), yang merupakan totalitas nilai, norma, keyakinan, aturan, pedoman, arahan, gagasan serta panutan berdasarkan adat, agama, hukum/peraturan daerah, norma kesusilaan yang berlaku, diakui dan ditaati oleh pendukungnya, yang harus diwujudkan dalam bentuk

simbol, cipta, rasa dan karsa melalui pelaksanaan tugas, hak dan kewajiban serta tanggung jawab tertentu demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

Perilaku terbentuk dari interaksi antara sistem budaya yang ada di masyarakat yang pada hakikatnya terdiri dari sumber daya manusia, manajerial dan jati diri dari masyarakat setempat (sebagai faktor kondisional). Kalau budaya birokrasi merupakan suatu sistem, maka birokrasi memiliki suatu perilaku tertentu agar sistem itu bekerja, tidak terlepas dari sosiobudaya, berupa nilai, norma, kepercayaan dan lain-lain yang memberikan resep bertindak bagi manusia dalam birokrasi. Berdasarkan rumusan psikologi, perilaku merupakan suatu sistem fungsi dan interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya, artinya perilaku seorang individu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, tetapi ditentukan pula oleh faktor lain, seperti adanya imbalan (material, finansial, sosial, sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungan).

### **Pendidikan Aparatur**

Menurut Bank Dunia (1980), pengembangan SDM merupakan upaya pengembangan manusia yang menyangkut pengembangan aktivitas dalam bidang pendidikan, pelatihan, gizi, penurunan fertilitas, peningkatan kemampuan penelitian, dan pengembangan teknologi. Selanjutnya, pengertian pengembangan SDM diperluas dengan wawasan unsur-unsur seperti pendidikan dan pelatihan, kesehatan dan gizi, kesempatan kerja, lingkungan hidup yang sehat, pengembangan karier di tempat kerja, dan kehidupan politik yang bebas. Sedang dalam Propenas ditekankan bahwa sasaran umum pembangunan lima tahun keenam adalah tumbuhnya sikap kemandirian dalam diri manusia dan masyarakat Indonesia melalui peningkatan hidup, kecerdasan, dan kesejahteraan lahir batin.

#### **1. Pendidikan Formal**

Pendidikan formal adalah pendidikan yang terakhir yang pernah ditempuh oleh seorang pegawai sebelum ia melaksanakan tugasnya. Kemudian setelah ia menjadi staf melakukan upaya untuk meningkatkan kemampuan, ketrampilan dan pengetahuan sesuai dengan persyaratan jabatan dan pekerjaan. Dengan melalui pendidikan-pendidikan yang disyahkan tersebut akan dapat memacu semangat dalam menambah semangat untuk mengerjakan sesuatu dengan lebih cepat dan tepat sehingga akan memperoleh hasil yang maksimal serta dapat

meningkatkan prestasi kerja yang lebih baik.

Menurut M. J. Langeveld (1955) seperti yang dikutip oleh Kartini Kartono (1997: 11) :

"Pendidikan merupakan upaya manusia dewasa membimbing manusia yang belum dewasa kepada kedewasaan. Pendidikan ialah usaha menolong anak-anak untuk melaksanakan tugas-tugas hidupnya agar dia bisa mandiri, akil baliq dan bertanggungjawab secara susila. Pendidikan adalah usaha mencapai penentuan diri susila dan bertanggungjawab"

Definisi Langeveld ini dipertegas lagi oleh M. Ngalim Purwanto dengan penekanannya pada kata holistik, yakni menyeluruh secara jasmani dan rohani. Menurut M. Ngalim Purwanto (2000:10) bahwa pendidikan adalah segala usaha orang dewasa dalam pergaulannya dengan anak-anak untuk memimpin perkembangan jasmani dan rohani. Lebih jelasnya Purwanto mengatakan pendidikan adalah pimpinan yang diberikan dengan sengaja oleh orang dewasa kepada anak-anak dalam pertumbuhannya (jasmani dan rohani) agar berguna bagi diri sendiri dan bagi masyarakat. Pendidikan adalah upaya untuk meningkatkan martabat manusia karena pendidikan menyangkut manusia untuk memanusiakan manusia lain dalam hubungannya secara manusia (Soewondo Soetino, 1991:34).

## 2. Pendidikan Non Formal

Pendidikan non formal dimaksudkan di sini adalah dengan memberikan latihan-latihan dan kursus-kursus yang berhubungan dengan tugas pekerjaan yang akan dilaksanakan, sehingga dengan memberikan bekal ketrampilan yang non tekhnis maka tingkat kualitas seorang pegawai juga akan meningkat. Selanjutnya bahwa hubungan pelaksanaan tugas dengan hasil yang dicapai sangat dipengaruhi oleh pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki oleh masing-masing individu.

Dalam hubungan ini Simanjuntak (1984: 144) mengemukakan pendapat sebagai berikut: Untuk meningkatkan kemampuan seorang pegawai/pekerja dapat dilakukan melalui pendidikan dan latihan. Pendidikan membentuk dan menambah pengetahuan seseorang untuk mengerjakan suatu dengan lebih cepat dan tepat, latihan membentuk dan meningkatkan ketrampilan kerja.

## Kompetensi

Kompetensi yang perlu dimiliki oleh seorang birokrat berkaitan dengan hal tersebut (Tjokrowinoto, 2001) mencakup:1) sensitif dan



responsif terhadap peluang dan tantangan baru yang timbul di dalam pasar; 2) tidak terpaku pada bagian-bagian rutin yang terkait dengan fungsi instrumental birokrasi, akan tetapi harus mampu melakukan terobosan (*break through*) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif; 3) mempunyai wawasan futuristik dan sistematis; 4) mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi, memperhitungkan; 5) mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan sumber menjadi *resource mix* yang mempunyai produktivitas tinggi; 6) mempunyai kemampuan untuk mengoptimalkan sumber yang tersedia, dengan menggeser sumber kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi.

### 1. Kemampuan di Bidang Pekerjaan

Kemampuan berasal dari kata mampu yang dalam hubungannya dengan tugas/pekerjaan berarti dapat (kata sifat atau keadaan) melakukan tugas/pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan. Kata jadian kemampuan dengan sendirinya juga kata sifat atau keadaan yang ditujukan untuk sifat atau keadaan seseorang yang dapat melaksanakan tugas/pekerjaan atas ketentuan-ketentuan yang ada. Bermuara dari pengertian kemampuan tersebut maka Katz (dalam Ndraha, 1990: 25) mengemukakan bahwa "Kemampuan adalah bersifat manusiawi (*human skill*) dan kemampuan membuat konsep (*conceptual skill*)".

### 2. Kemampuan Beradaptasi

Sudah sejak awal peradaban manusia, informasi telah menjadi suatu kebutuhan dalam usaha manusia mempertahankan kelangsungan hidup maupun membantu dalam mengelola organisasi. Dalam masyarakat modern seperti sekarang ini peranan dan pengaruh informasi sangat terasa dalam kehidupan seseorang, suatu organisasi bahkan di dunia. Tidak ada kegiatan yang dilakukan di dalam dan oleh masyarakat yang tidak memerlukan informasi. Singkatan informasi sudah menjadi kebutuhan manusia di seluruh dunia. Pemerintah membutuhkan informasi dari seluruh pelosok Tanah Air dan dari segenap penjuru mengenai pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi, perkembangan politik dunia dan sebagainya apabila mereka bermaksud merencanakan masa depan negara dan bangsa dengan perencanaan-perencanaan yang baik dan matang.

Sumber dari informasi adalah data. Dengan data yang telah diolah menjadi informasi yang valid sehingga mampu membantu dalam proses

pembuatan keputusan. Informasi itu sendiri merupakan salah satu sumber bagi kelangsungan kehidupan dalam organisasi disamping sumber-sumber yang lain. Seperti yang dikemukakan oleh Gie (1978: 10) sebagai berikut: ... dan untuk kelangsungan dan kegiatan sesuatu mutlak diperlukan tiga sumber (input) berupa informasi, energi dan material.

## Sosial Budaya

### 1. Etos Kerja

Max Weber dalam *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism* mengemukakan masalah etos kerja (dalam Mubiarto, 1993: 3). Weber mengatakan bahwa ada kaitan antara perkembangan masyarakat dengan sikap dari masyarakat itu terhadap kerja. Menurut pengamatan Weber di kalangan sekte protestant calvinist terdapat suatu kebudayaan yang menganggap bahwa kerja keras adalah suatu keharusan bagi setiap manusia untuk mencapai kesejahteraan spiritual. Kerja keras bagi orang protestan sekte calvinist adalah suatu panggilan rohani untuk mencapai kesempurnaan kehidupan mereka. Akibat dari semangat kerja keras ini ternyata melimpah pula pada kehidupan ekonomi mereka. Dengan bekerja keras serta hidup hemat dan sederhana para pengikut ajaran calvinist tidak hanya hidup lebih baik tetapi mereka mampu pula memfungsikan diri mereka sebagai wiraswasta yang tangguh dan menjadikan diri mereka sebagai tulang punggung dari sistem ekonomi kapitalis.

Pernyataan Weber tersebut oleh para ahli ilmu sosial dijadikan suatu paradigma pembangunan, khususnya bagi negara-negara yang sedang berkembang. Dari sudut proses pembangunan, negara-negara yang sedang berkembang paradigma ini mengajarkan bahwa apabila negara yang sedang berkembang ingin melihat usaha pembangunan berhasil mereka harus memiliki etos kerja yang tinggi yang dimanifestasikan dalam kerja keras dan hidup sederhana serta hemat seperti yang telah dilakukan oleh kelompok sekte protestan calvinist di Eropa. Dengan kata lain, paradigma ini melihat bahwa masalah *development* dan *under development* dari suatu etnik atau bangsa adalah masalah dimiliki atau tidaknya etos kerja yang sesuai dengan pembangunan. Semakin tinggi etos kerja yang dimanifestasikan dalam kemauan mereka untuk bekerja keras dan hidup hemat dan sederhana, maka semakin besar kemungkinan mereka berhasil dalam usaha-usaha pembangunan. Sebaliknya keberhasilan tidak pernah akan terjadi apabila etnik atau bangsa itu memiliki etos kerja yang rendah.

## 2. Disiplin Kerja

Disiplin pada hakikatnya adalah ketaatan, ketekunan, kegiatan, sikap, kelakuan, sikap hormat yang tampak sesuai dengan tata aturan yang disepakati antara badan organisasi dengan pegawai-pegawainya. Moenir (1983: 47) mengatakan bahwa disiplin adalah suatu sikap yang mencerminkan ketaatan dan ketepatan terhadap suatu aturan. Selain itu Yuwono (1983) mengatakan disiplin dapat diartikan sebagai ketertiban atau keselarasan tingkah laku anggota organisasi menurut peraturan yang sudah ditetapkan. Dalam organisasi disiplin diperlukan agar jangan sampai ada keteledoran dan pemborosan dalam melakukan suatu pekerjaan. Disiplin akan membantu memberikan suatu jaminan bahwa pekerjaan dapat berlangsung terus secara kontinu dan target dapat dicapai menurut jangka waktu yang tidak ditentukan.

Disiplin menunjukkan adanya kesesuaian atau keselarasan antara perilaku dengan peraturan-peraturan yang telah ditentukan. Menurut Atmosudirjo (1976: 64-65), disiplin mempunyai tiga aspek yaitu:

- a. Suatu sikap mental tertentu yang merupakan sikap taat dan tertib sebagai hasil dari latihan dan pengendalian pikiran dan watak oleh pemimpin secara tertentu,
- b. Suatu pengetahuan tingkat tinggi tentang sistem aturan-aturan perilaku sistem atau norma-norma kriteria dan standar sedemikian rupa, sehingga "pengetahuan" tersebut menimbulkan sekaligus kesadaran akan ketaatan pada norma-norma dan aturan-aturan,
- c. Suatu sikap kelakuan yang secara wajar menunjukkan kesungguhan hati, pengertian dan kesadaran untuk mentaati segala apa yang diketahui secara cermat dan tertib.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Reformasi Birokrasi Lokal

#### 1. Restrukturisasi Kelembagaan di Sekretariat Daerah

Proses transisi politik yang terjadi di Indonesia sejak bulan Mei 1998 menimbulkan pergeseran format hubungan antara pemerintah, sektor masyarakat serta sektor privat. Pergeseran format hubungan itu diidentifikasi sebagai semakin terbukanya ruang publik bagi masyarakat serta tuntutan bagi pengurangan intervensi pemerintah pada sektor publik.

Dalam pembentukan kelembagaan berkaitan dengan pembentukan organisasi di Sekretariat Daerah, Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan terlebih dahulu mempertimbangkan aspek-aspek yang mempengaruhi penataan kelembagaan. Aspek-aspek tersebut adalah

kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah, potensi dan kebutuhan daerah, keuangan daerah, sumber daya aparatur, serta pengembangan pola kerjasama antar daerah. Diharapkan dengan aspek-aspek tersebut Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan dapat mempertimbangkan sejauhmana kapasitas kelembagaan Sekretariat Daerah dalam menentukan jumlah, jenis, maupun bentuk kelembagaan yang akan menjadi perangkat daerah dalam rangka penataan kelembagaan pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah Kabupaten TTS dalam upaya memberikan pelayanan publik menjamin kemudahan masyarakat mendapatkan informasi dan pelayanan. Penggunaan teknologi informasi tidak menghalangi masyarakat untuk mendapatkan informasi dan penjelasan dari petugas yang melayani. Indikator lain adalah petugas menjelaskan dengan cara yang mudah dan dimengerti sesuai kemampuan dan kondisi masyarakat. Petugas perlu memperkenalkan diri dengan menunjukkan identitas secara jelas, penetapan jam/waktu pelayanan secara jelas kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Petugas juga melakukan pengecekan dan evaluasi terhadap pelayanan guna memberikan kepuasan dalam melayani, serta perubahan dan perbaikan pelayanan guna memberikan kepuasan dalam melayani.

Kendala yang dihadapi oleh Sekretariat Daerah dalam melaksanakan tugas-pokok fungsinya adalah, ketidakjelasan pembagian wewenang, inkonsistensi pembagian kerja, serta sikap pimpinan bagian/sub bagian yang sewenang-wenang memberikan tugas kepada bawahan tanpa mempertimbangkan aspek sifat pekerjaan, urgensi pekerjaan. Hal-hal tersebut merupakan faktor penyebab sulitnya aparat birokrasi berkonsentrasi secara penuh pada tugas-tugas pelayanan masyarakat. Aparat birokrasi seringkali meninggalkan tugas-tugas pelayanan kemasyarakatan pada jam dinas seperti, menjadi tukang ojek untuk menambah penghasilan, menjadi calo aparat lain dalam meminjam uang pada bank, menawarkan jasa pembayaran listrik, telpon, air, menjemput dan mengantar anak pejabat/kepala bagian ke sekolah. Kondisi tersebut membuat pelayanan kepada masyarakat menjadi terganggu.

## 2. Perubahan pola pikir yang positif untuk menempatkan diri sebagai pelayanan publik (perubahan pola pikir dari *master* ke *servant*) dan bermuara pada peningkatan kinerja unit kerja yang dilakukan

Perubahan pola pikir yang positif aparatur untuk menempatkan diri sebagai pelayan publik (perubahan pola pikir dari *master* ke *servant*) merupakan salah satu pilar dalam reformasi birokrasi lokal di Sekretariat Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan, karena merupakan faktor

penentu yang cukup kuat dan dominan dalam penyelenggaraan pelayanan baik di bidang pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan. Pelayanan yang bersifat dinamis tanpa pilih kasih serta efektif dan efisien dari segi waktu adalah pelayanan yang didambakan oleh semua masyarakat di Kabupaten Timor Tengah Selatan.

Perubahan pola pikir aparatur di Sekretariat Daerah (*master ke servant*) dilaksanakan oleh aparatur dengan cara memberikan pelayanan yang sama dan setara kepada atasan maupun kepada bawahan. Bahkan masyarakat membutuhkan pelayanan karena merupakan salah satu prasyarat untuk menuju pelayanan yang prima dan optimal.

### **3. Perubahan perilaku aparatur pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan yang berorientasi pada persamaan (*equity*), tanpa unsur diskriminasi**

Penyelenggaraan pelayanan publik sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat, dalam memberikan pelayanan pemerintah, pembangunan dan layanan kemasyarakatan yang berorientasi pada persamaan (*equity*) tanpa unsur diskriminasi. Hal ini berarti pemenuhan prinsip keadilan harus dilaksanakan oleh seluruh aparatur yang berada pada Sekretariat Daerah Timor Tengah Selatan sebagai perwujudan dari tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mengharuskan Pemerintah Kabupaten TTS untuk menjamin warganya untuk memperoleh akses yang sama bukan hanya pada pelayanan tetapi juga pada kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparatur.

Perubahan pola pikir aparatur yang berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat tidak hanya menciptakan keadilan/persamaan tetapi juga mendorong terjadinya pungutan liar sebagaimana diceritakan oleh seorang warga diatas. Ia bukan hanya membayar tarif yang berbeda, tetapi juga harus membayar biaya diluar tarif. Realitas ini menunjukkan bahwa perubahan perilaku aparatur yang berorientasi pada persamaan/keadilan/*equity*.

## **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Reformasi Birokrasi Lokal**

### **1. Pendidikan Aparatur**

#### **a). Tingkat pendidikan formal yang dimiliki aparatur**

Pendidikan formal aparatur di Sekretariat Daerah menjadi perhatian utama dalam upaya mewujudkan reformasi birokrasi lokal karena menjadi dasar atau modal dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dan secara umum menjadi pelaku utama dalam membangun diri dan lingkungannya. Pendidikan formal pegawai di Sekretariat Daerah

diarahkan untuk pada etos kerja yang produktif, ketrampilan, disiplin, kreatif, profesionalisme serta memiliki kemampuan memanfaatkan, mengembangkan pengetahuan dan teknologi (IPTEK) maupun kemampuan manajemen.

Ketersediaan sumber daya manusia organisasi sangat penting dalam reformasi birokrasi lokal karena karyawan yang mempunyai keahlian dan kemampuan melaksanakan tugas, perintah, dan anjuran atasan (pimpinan). Di samping itu, harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah karyawan yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan bidang tugas yang akan dikerjakan. Sejauh yang diketahui belum ada suatu penelitian yang bisa menyimpulkan bahwa semakin besar jumlah karyawan pada suatu organisasi, maka kinerja organisasi tersebut akan meningkat. Namun demikian, perlu mencermati bahwa pada organisasi birokrasi, seperti pada beberapa bagian pada sekretariat daerah di Kabupaten Timor Tengah Selatan, ada suatu budaya birokrasi di mana para karyawan yang menduduki jabatan cenderung bergaya «aristokrat, dalam pengertian selalu merasa diri sebagai «boss»(nakaf) yang termanifestasi di dalam kerja keseharian.

#### b). Pendidikan NonFormal/Teknis

Pendidikan formal tidak secara penuh menentukan kualitas pegawai. Pendidikan dan pelatihan selama menjalankan tugas (*in job training*) ternyata cukup mampu untuk meningkatkan mutu pegawai. Selama dua tahun terakhir telah dilakukan pendidikan dan pelatihan baik di Sekretariat Daerah maupun di luar Kabupaten Timor Tengah Selatan yang diarahkan untuk peningkatan kemampuan manajerial sumber daya aparatur yang berkepribadian, profesional dan berpengetahuan. Hal ini diikuti oleh semua pegawai di Sekretariat Daerah yang memenuhi persyaratan dengan tidak mengesampingkan keadilan gender.

Pengembangan sumber daya manusia yang terjadi di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten TTS terlihat belum berjalan secara memadai, karena upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam bidang pendidikan, pelatihan dan teknologi belum menjadi perhatian utama. Konsekuensi logis dari kondisi tersebut adalah terhalangnya proses pencapaian kompetensi atau peningkatan ketrampilan yang berguna bagi peningkatan kinerja organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten TTS, karena pendidikan belum dikelola secara memadai.

## 2. Kompetensi

### a) Kemampuan dan penguasaan bidang pekerjaan secara optimal

Dengan bidang tugas yang diemban sumberdaya manusia yang berkualitas merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan suatu organisasi dalam menjalankan misinya. Untuk mendapatkan SDM yang berkualitas, ada dua jalur yang biasanya ditempuh yaitu *pertama*, melalui sistem seleksi yang ketat dengan persyaratan atau standar tertentu untuk suatu bidang pekerjaan; dan *kedua*, melalui suatu pendidikan/pelatihan tambahan setelah menjadi karyawan atau melalui model magang (*learning by doing*)

Elemen yang kritis dari indikator kompetensi adalah aspek transparansi dari proses rekrutmen pegawai pada Setda. Dimensi ini penting untuk melihat seberapa jauh proses rekrutmen pegawai di lingkungan birokrasi pemerintah kabupaten/kota telah dilakukan dengan mengikuti prinsip-prinsip kompetisi secara *fair* dan transparan. Transparansi dalam proses rekrutmen pegawai birokrasi dilakukan untuk memberikan jaminan bahwa birokrasi di daerah telah secara konsisten menjalankan prinsip-prinsip *Merit System* guna membangun sosok birokrasi yang profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. *Merit System* merupakan suatu sistem manajemen kepegawaian dalam birokrasi yang lebih memfokuskan pada aspek kompetensi dan kompetisi pegawai sebagai basis dalam melakukan rekrutmen dan promosi pegawai di jajaran birokrasi.

### b). Kemampuan aparatur untuk beradaptasi dengan perubahan dan tuntutan lingkungan eksternal yang berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan

Kemampuan aparatur dalam adaptasi ini diperlukan agar rencana kebijakan dapat berjalan sesuai yang telah ditetapkan. Perangkat organisasi dan struktur yang ada tidak akan berjalan sempurna, jika tidak ada kemampuan beradaptasi dari para pelaku yang ada dalam upaya peningkatan layanan publik kepada masyarakat. Pemerintah Kabupaten TTS telah berupaya untuk meningkatkan profesionalisme aparatur melalui sikap mental untuk mudah beradaptasi dengan perubahan orientasi layanan publik.

Fakta dan temuan yang diperoleh di lapangan memperlihatkan bahwa kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki oleh aparatur pemerintah belum mampu bergerak secara maksimal bagi pencapaian kinerja organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten TTS. Padahal kompetensi diperlukan bagi pencapaian proses reformasi birokrasi lokal secara maksimal. Kompetensi pada birokrasi lokal di lingkungan

organisasi Setda Kabupaten TTS belum menjadi titik sentral penempatan aparatur untuk memaksimalkan layanan publik yang dilakukan kepada masyarakat. Penggunaan komputer dalam proses kerja atau pemberian layanan publik belum berkembang secara merata, sehingga banyak terjadi perlambatan dalam proses pemberian layanan publik.

### 3. Sosial Budaya

#### a). Etos kerja dalam menjalankan tugas rutin pelayanan publik

Pergeseran norma serta perubahan sikap dan perilaku merupakan konsekuensi logis dan upaya mengikuti perkembangan dunia. Pemerintah melalui kebijakannya perlu membina dan mengarahkan sesuai dengan perubahan yang diharapkan. Penyesuaian antara kecenderungan perubahan sosio-budaya dengan kebijakan politik yang dikeluarkan pemerintah dapat membentuk suatu budaya politik yang adaptif. Budaya politik dibentuk oleh aspek kebudayaan yang pada kenyataannya berupa sikap dan perilaku masyarakat.

Keseluruhan kemampuan, ketrampilan, etika-moral dan dedikasi itu akan mengkristal menjadi sebuah sikap dan perilaku yang kreatif dan inovatif. Karena otonomi daerah memerlukan sumber daya aparatur pemerintah yang mampu mengerjakan sesuatu yang tadinya tidak mungkin menjadi mungkin. Banyak keraguan, was-was dan pesimisme di kalangan aparatur pemerintah daerah dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah terutama dalam hal kesiapan peraturan, kewenangan, dana, kemampuan daerah membiayai sendiri pemerintahan dan pembangunan daerah, dapat dijawab dengan manusia-manusia daerah (terutama aparatur pemerintah daerah) yang memiliki *insight*, imajinasi, dan inovasi tinggi untuk melakukan perubahan-perubahan mendasar.

#### b). Disiplin kerja untuk mempertahankan kinerja dan produktivitas kerja

Kondisi obyektif aparatur di Sekretariat Daerah menunjukkan bahwa sikap mental seperti yang dikehendaki di atas belum dikembangkan secara mendalam maupun secara konseptual, seperti membuang waktu dengan cara membaca koran, bermain catur, menonton televisi, penyalagunaan wewenang, pungutan liar, datang ke kantor terlambat dan pulang sebelum waktunya. Hal-hal di atas merupakan fenomena erosi disiplin aparatur di Sekretariat daerah Timor Tengah Selatan.

Temuan di lapangan yang berkaitan dengan peran nilai sosial budaya



masyarakat menunjukkan bahwa nilai yang kurang menghargai etos kerja belum menjadi wacana dan standar penilaian kredibilitas aparatur pemerintah. Padahal etos kerja ini dibutuhkan bagi proses reformasi birokrasi lokal agar berjalan sesuai dengan tujuan bagi peningkatan kualitas layanan publik maupun penyelenggaraan pemerintah yang memenuhi kriteria tata pemerintahan yang baik. Nilai hidup yang berlaku dalam masyarakat Kabupaten TTS belum merasa bahwa etos kerja menjadi standar dalam bekerja atau berkarier di lingkungan pemerintah daerah.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

1. Reformasi birokrasi yang terjadi di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan berdasarkan temuan lapangan belum berjalan secara optimal yang disebabkan oleh pola pikir dan perilaku dari aparat yang masih berorientasi paternalistik, sehingga menghambat proses reformasi birokrasi yang mengandung unsur efisiensi dan rasionalitas dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah lokal.
2. Faktor pendidikan sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi reformasi birokrasi lokal menunjukkan bahwa secara kuantitas telah mencukupi untuk penyelenggaraan pemerintah daerah yang berkualitas, namun secara kualitas belum mampu memenuhi persyaratan bagi peningkatan kualitas layanan publik.
3. Faktor kompetensi aparatur pemerintah daerah menunjukkan bahwa aparatur yang ada belum memiliki kompetensi yang memadai yang disebabkan oleh sistem rekrutmen yang belum memadai pula.
4. Faktor sosial budaya yang ada di Kabupaten Timor Tengah Selatan belum terlihat mampu memberikan kontribusi bagi reformasi birokrasi yang proporsional dan modern.

### Saran

1. Reformasi birokrasi akan berjalan lancar, efektif dan efisien, jika para elit politik lokal maupun masyarakat luas memiliki komitmen yang tinggi untuk menyelenggarakan pemerintahan yang berorientasi pada peningkatan layanan publik yang berkualitas dan diiringi dengan sistem pengawasan yang mampu memonitor semua aspek layanan publik kepada masyarakat.
2. Pendidikan aparatur perlu dibenahi dengan kursus atau pendidikan latihan bagi peningkatan kemampuan kerja aparatur yang sesuai dengan bidang kerja yang ditangani.

3. Kompetensi aparatur dapat ditingkatkan melalui perbaikan sistem rekrutmen yang dilakukan secara *fair* dan memperhatikan kesesuaian antara latar belakang pendidikan dengan bidang yang ditangani aparatur pemerintah daerah.
4. Faktor sosial budaya perlu diintervensi melalui tokoh masyarakat atau tokoh agama untuk memperkecil anutan nilai yang kontraproduktif dengan pelaksanaan pembangunan dan mensinkronkan sikap positif dalam pembangunan secara luas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ancok, Djamaluddin, 2002, *Outbound Management Training: Aplikasi Ilmu Perilaku Dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia*, UII Press, Yogyakarta.
- Koentjaraningrat, 1987, *Metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta
- Mallarangeng, A, Dkk, 2000, *Otonomi Daerah Demokrasi Dan Civil Society*, Med Grafika Jakarta
- Mas'ood Mohtar, 2003, *Politik Birokrasi Dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja, Jakarta
- Muhaimin, Yahya, 1980, "Beberapa Segi Demokrasi di Indonesia", *Prisma* edisi Oktober 1980, LP3ES, Jakarta.
- Osborne, David dan Plastrik, Peter, 1996, *Memangkas Birokrasi (Lima Strategi Menukembangkan Pemerintahan Wirausaha)*, Penerbit PPM, Jakarta
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1995, *Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*, Ed Terjemahan, Pustaka Bina Pressindo, Jakarta
- Poerwodarminta, W.J.S., 1976, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka Jakarta
- Politik Lokal Dan Otonomi Daerah (Polokda UGM) 2003, *Jalan Terjal Reformasi Lokal Dinamika Politik di Indonesia*
- Rachbini, J. Didik, 2001, *Pembangunan Ekonomi Sumber Daya Manusia*, Gramedia Jakarta
- Republik Indonesia, 1999, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta.
- Shah, Anwar, 1997, *Balance, Accountability and Responsiveness, Lesson about Decentralization*, World Bank, Washington DC
- Singarimbun, Masri, 1998, *Penduduk dan Perubahan*, Pustaka pelajar (Anggota IKAI) Yogyakarta
- Surachmat, 1980, *Metode Penelitian kualitatif*, Rajawali, Jakarta
- Susanto, AB, 1997, *Dinamika Manajemen*, Elexmedia Komputindo, Jakarta.

- Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Pustaka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan*
- Thoha Miftah. 2002. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar Dan Aplikasinya*. Jakarta: Rajawali Grafindo Persada
- , 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Usmara, A., 2002, *Paradigma Baru Manajemen Sumber Daya Manusia*, Amara Books, Yogyakarta.
- Utomo, Warsito, 2003, *Dinamika Administrasi Publik, Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kontemporer Dalam Administrasi Publik*, MAP dan Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- RI, 1999, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999*, CV. Mini Jaya Abadi, Jakarta.
- Waldo, Dwight, 1984, *Pengantar Studi Public Administration*. (Terjemahan), Aksara Baru, Jakarta
- Wasistiono, S, 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Edisi Revisi, CV Fokus Media Anggota IKAPI Bandung
- Tjokrowinoto, M., dkk, 2001, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar dan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Yogyakarta

